भारत में विद्यालयी शिक्षा का प्रबन्धन, प्रशासन और अभिशासन : प्रस्तावित राष्ट्रीय शिक्षा नीति

सुजाता राव



राष्ट्रीय शिक्षा नीति (1986) और उसमें किए गए संशोधन (1992) कुछ ऐसी महत्वपूर्ण पहल थीं जिन्होंने राष्ट्र में शिक्षा के विकास के मार्गदर्शन के लिए एक व्यापक ढाँचा तैयार करने का प्रयास किया। ये दस्तावेज मील का पत्थर थे क्योंकि इनमें सभी लोगों के लिए गुणवत्तापूर्ण, न्यायसंगत शिक्षा की आवश्यकता की बात को उजागर किया गया था। इनमें इस बात के व्यापक सुझाव भी दिए गए थे कि शिक्षा के लिए संसाधन कैसे जुटाए जाएँ। ऐसे कौन-से कार्यक्रम लागू किए जाएँ जिनसे शिक्षकों की स्थिति और शिक्षण के पेशे को सुधारने में मदद मिल सके। साथ ही इस अति विशाल सार्वजनिक शिक्षा तंत्र का बेहतर प्रबन्धन और प्रशासन किस तरह से किया जाए। राष्ट्रीय शिक्षा नीति 1986 और 1992 के मूल सिद्धान्त थे कि एक ऐसी विकेन्द्रीकृत प्रशासनिक व्यवस्था महत्वपूर्ण होती है जो समुदाय की आवश्यकताओं के प्रति संवेदनशील और उत्तरदायी हो और सार्वजनिक स्कूलों में उपलब्ध कराई जाने वाली शिक्षा की गुणवत्ता के प्रति लोगों के लिए जवाबदेह हो।

शिक्षा पर पिछली राष्ट्रीय नीति के जारी होने के लगभग पच्चीस वर्षों बाद एक नई शिक्षा नीति प्रस्तावित की गई है। इसमें 'प्रबन्धन' और 'अभिशासन' (Governance) की जिस तरह से कल्पना की गई है, उसकी पड़ताल करना उपयोगी होगा। 2016 में प्रस्तावित शिक्षा की इस नीति पर सार्वजनिक विमर्श में दो दस्तावेज उपलब्ध हैं। पहला, नई शिक्षा नीति 2016 के विकास के लिए टी.एस.आर सुब्रमण्यम द्वारा संचालित समिति की रिपोर्ट और दूसरा मानव संसाधन विकास मंत्रालय की 'सम इनपुट फॉर ड्राफ्ट नेशनल एजुकेशन पॉलिसी,2016' नामक रिपोर्ट। ये दोनों दस्तावेज उस सोच और दृष्टिकोण के बारे में जानकारी देते हैं जिन्होंने देश में शिक्षा के प्रबन्धन, प्रशासन और अभिशासन सम्बन्धी सिफारिशों को आकार दिया है, विशेष रूप से विद्यालयी शिक्षा के क्षेत्र में। नई शिक्षा नीति 2016 के विकास के लिए समिति की रिपोर्ट में जो प्रमुख बिन्दु बताए गए हैं वे इस प्रकार से हैं - देश में शिक्षा तंत्र व्यवस्थित नहीं है और नीति को इस बात पर ध्यान देना चाहिए कि शिक्षा की गुणवत्ता में सुधार लाया जाए। शिक्षा तंत्र की विश्वसनीयता बहाल की जाए। यह भी कहा गया कि वर्तमान तंत्र में जो कमियाँ हैं, काफी हद तक उनका कारण सभी स्तरों (विद्यालय की शिक्षा से लेकर उच्च शिक्षा तक) पर किया जाने वाला राजनीतिक हस्तक्षेप है। रिपोर्ट में कहा गया कि "शिक्षकों के अभिप्रेरण और प्रशिक्षण में काफी फासला है, शिक्षा के क्षेत्र में कार्मिक प्रबन्धन दोयम दर्जे का है, सभी स्तरों पर किए जाने वालों कार्यों के निरीक्षण और पर्यवेक्षण पर जितना ध्यान दिया जाना चाहिए, उतना देखने में नहीं आता -संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि इस क्षेत्र में प्रबन्धन सम्बन्धित मुद्दों की जो उपेक्षा हुई है उसके चलते आज शिक्षा तंत्र की यह हालत हो गई है।"(पृष्ठ 34)। समिति की रिपोर्ट में, शिक्षा तंत्र में मौजूद विश्वसनीयता की कमी और उसके हितधारकों द्वारा सर्वोत्तम कार्य-सम्पादन की कमी के इन मुद्दों को सम्बोधित करने का प्रयास किया गया जिसके लिए "शिक्षा के क्षेत्र में प्रभावी तंत्र बनाने" (अनुभाग 5.1.6) और "ऐसे निर्वैयक्तिक तरीके स्थापित करने की बात कही गई जिनसे प्रधानाचार्यों तथा शिक्षकों के कार्य (यानी विद्यालय प्रबन्धन) का निरीक्षण सुनिश्चित हो सके।

शिक्षा तंत्र के भीतर राजनीतिक हस्तक्षेप को कम करने और अधिक कार्य क्षमताएँ समाहित करने के लिए समिति ने यह सिफारिश की है कि एक ऐसा प्रबन्धकीय दृष्टिकोण अपनाया जाए जिसमें मजबूत नियंत्रण और पर्यवेक्षी तंत्र के साथ जवाबदेही (विशेष रूप से विद्यालयी शिक्षा में शिक्षकों और प्राचार्यों की जवाबदेही) की गहन भावना भी हो। समिति ने अनुभाग 5.1.17 में यह सिफारिश की है कि "पदानुक्रम में सभी पहलुओं की समीक्षा की जाए ताकि उसमें पारदर्शिता आए, कार्य संचालन के लिए स्पष्ट मानदण्ड हों, एक खुली व्यवस्था स्थापित की जाए, अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए स्वतंत्र बाहरी सत्यापन हो; और इन सारी बातों पर अमल करने के लिए उपयुक्त सूचना प्रौद्योगिकी का उपयोग किया जाए; साथ ही एक प्रभावी गुणवत्तापूर्ण निगरानी तंत्र का निर्माण करना, ब्लॉक/जिला/राज्य स्तर पर विद्यालयों को पदानुक्रमित प्रबन्धन तंत्र पर जोड़ना; नए संस्थानों के अनुमोदन, सम्बन्धन और नियमित मूल्यांकन के लिए पारदर्शी प्रक्रियाओं के साथ, स्पष्ट रूप से स्थापित सिद्धान्तों के आधार पर, पूर्ण सार्वजनिक प्रकटीकरण के साथ नई पारदर्शी तंत्र की स्थापना करना भी

आवश्यक है और हर कार्य के संचालन में जवाबदेही की भावना होनी चाहिए।

न्यू पब्लिक मैनेजमेंट (Buschor, 1994) के ये तीन स्तम्भ - कार्य संचालन में पारदर्शिता, जवाबदेही और क्षमता - समिति की इस उम्मीद के साथ बँधे हुए हैं कि "क्षेत्र के अभिशासन के हर पहलू में सूचना प्रौद्योगिकी का उचित उपयोग" होना चाहिए। समिति का कहना है कि वह "इस बात से आश्वस्त है कि अगर ऊपर बताई गई बातों के अनुसार कार्य किया जाए तो अभिशासन की गुणवत्ता में तेजी से सुधार होगा जिसके परिणामस्वरूप शिक्षा की गुणवत्ता भी बढ़ेगी।" (पृष्ठ 42)। समिति को आई.सी.टी. पर बहुत विश्वास है कि इसमें विद्यालय के प्रशासन को असाधारण रूपसे बदलने की क्षमता है। इसलिए अनुभाग 5.2.35 में समिति ने कहा है कि "एक बार यह शुरू हो जाए तो इस तंत्र में इतनी क्षमता है कि यह मौजूदा प्रक्रियाओं को बदल सकती है। हर विद्यार्थी (फिर वह चाहे किसी भी विद्यालय, कॉलेज, विश्वविद्यालय या उच्च शिक्षा संस्थान में क्यों न हो), हर शिक्षक, प्रधानाचार्य या विद्यालय की अपनी एक अनूठी पहचान हो सकती है- अगर विद्यार्थियों की शिक्षा की प्रगति, अधिगम में शिक्षक के योगदान, प्रधानाचार्य के कार्य-सम्पादन और शिक्षा की प्रक्रिया में विद्यालय/संस्था की भूमिका की समयोचित निगरानी की जाए। निगरानी और प्रबन्धन का यह एक ऐसा उपकरण बन सकता है जो एक खुले व पारदर्शी वातावरण में शिक्षा की प्रक्रिया को अभूतपूर्व रूप से उन्नत कर सकता है।"

समिति ने जिस बात पर ध्यान केन्द्रित किया है - यानी शिक्षा तंत्र और विशेष रूप से शिक्षकों की विश्वसनीयता बहाल करने वाली बात- तो उसके बारे में नौकरशाही को मजबूत बनाने के परिचित प्रशासनिक दृष्टिकोण को ही अपनाया गया है, लेकिन उसकी कुछ कमियों को घटाने के लिए सार्वजनिक प्रबन्धन की लफ्फाजी जैसे जवाबदेही, पारदर्शिता और क्षमता का प्रयोग किया गया है। समिति ने शिक्षक भर्ती, चयन, तैनाती और स्थानान्तरण के लिए मानकीकृत तंत्रों; सेवा सम्बन्धी मुद्दों से निपटने के लिए विशेष शैक्षिक अधिकरणों की स्थापना; अनुशासनात्मक शक्तियों से निहित विद्यालय के प्रधानाचार्यों के विशिष्ट संवर्ग के निर्माण; एस.एम.सी.को अतिरिक्त अनुशासनात्मक शक्तियों से निहित करने; शिक्षकों के निगरानी के साथ ही शिक्षक के कार्य-सम्पादन के साथ विद्यार्थियों के परिणामों को एकीकृत करने के लिए आई.सी.टी. का उपयोग करने; लाइसेंस प्रदान करने के लिए शिक्षकों और प्रधानाचार्यों को अनिवार्य प्रशिक्षण देने; और मानकों की स्वीकृत रूपरेखाओं के आधार पर विद्यालय का अनिवार्य मूल्यांकन करने, और उसके लिए शिक्षकों और प्रधानाचार्यों को जवाबदेह बनाए जाने जैसी बातों की सिफारिश की है।

80 और 90 के दशक में कई देशों में इन तरीकों का उपयोग किया गया और असफल सार्वजनिक क्षेत्र की सेवाओं में बाजार-दक्षता के तर्कों को लाने की कोशिश हुई (Aucoin, 1994; Boston, Martin, Pallot, and Walsh 1996)। लेकिन जवाबदेही के इन तरीकों को अपनाने की कोशिश जिन देशों और तंत्रों ने की है, उन्होंने स्वायत्तता और विद्यालय आधारित निर्णय और प्रबन्धन के विचार भी शामिल किए हैं। लेकिन लगता है कि देश में शिक्षा की गुणवत्ता की गिरावट को लेकर समिति के मन में भय है। साथ ही निहित स्वार्थों और लाभ उठाने के लिए शिक्षा के राजनीतिकरण को लेकर निराशा तथा शिक्षकों व प्रधानाचार्यों की योग्यता में विश्वास की कमी जैसी बातों ने समिति को इस बात के लिए मजबूर किया है कि वह शासन को ऐसा तरीका सुझाए जो नियंत्रण आधारित और यांत्रिक हो (Rowan, 1990) जिसमें स्वायत्तता या 'प्रबन्धन' की वैकल्पिक अवधारणाओं की बहुत कम गुंजाइश हो।

एक पेशे के रूप में शिक्षण की विश्वसनीयता बहाल करने के बारे में समिति ने संक्षेप में बताया है। लेकिन शिक्षा पर एक विशेष क्षेत्र के रूप में विचार किए बिना प्रबन्धकीय सिद्धान्तों के एकआयामीय अमल की बात करना इस रिपोर्ट की एक बड़ी खामी है। शिक्षण एक जटिल गतिविधि है जिसमें कक्षा में शिक्षकों को 'कक्षा के दौरान पढ़ाते समय' ही इस प्रकार के निर्णय लेने पड़ते हैं जिनसे विद्यार्थी को अधिगम में मदद मिले। इसके लिए शिक्षकों को इस बात की स्वायत्तता होनी चाहिए कि वे बच्चों की जरूरतों और विद्यालय के विशिष्ट सन्दर्भ के अनुरूप विषय-सामग्री, शिक्षण विधि, मूल्यांकन और शिक्षण प्रक्रिया को तैयार कर सकें। इस तरह के पेशे में 'नियंत्रण और मूल्यांकन' जैसी यंत्रवत अनुक्रिया की नहीं बल्कि ऐसे वैकल्पिक तरीकों की आवश्यकता है जो शिक्षक की केन्द्रीयता को स्वीकारे और उन क्रियाविधियों को समर्थन दे जो यह सुनिश्चित करें कि शिक्षक अपनी भूमिका प्रभावी ढंग से निभा सकें। इसके लिए प्रबन्धन के अन्य तरीकों पर ध्यान

देना आवश्यक है - उदाहरण के लिए संघटनात्मक ढाँचे जो नियंत्रण पर नहीं बल्कि प्रतिबद्धता पर आधारित हैं (Rowan, 1990)। समिति ने शिक्षक सहयोग, सहकर्मी और आत्म-मूल्यांकन, सहशासन, शिक्षक अधिगम समुदाय, विकेन्द्रित निर्णय लेने, शिक्षक नेतृत्व या साझा विजन और विद्यालय की संस्कृति के निर्माण जैसे विचारों का कोई उल्लेख नहीं किया है। शिक्षकों की अनुपस्थिति, राजनीतिकरण और शिक्षक पलायनवृत्ति को कम करने की कोशिशों में समिति ने विद्यालय प्रबन्धन के अधिक व्यवहार्य और लोकतांत्रिक रूपों को नजरअन्दाज कर दिया है। उसके बदले विद्यालयी शिक्षा और विद्यार्थी अधिगम के परिणामों में सुधार लाने के लिए नौकरशाही में एक मजबूत पर्यवेक्षी तंत्र के साथ आई.सी.टी. सक्षम निगरानी पद्धति खोजी है। इसके परिणामस्वरूप जो स्थिति सामने आती है उसे "नियंत्रित विनियंत्रण" की संज्ञा दी जा सकती है जिसमें शिक्षकों और प्रधानाध्यापकों को विद्यालय में अधिगम के परिणामों में सुधार करने के लिए पर्याप्त स्वायत्तता तो नहीं दी जाती पर जवाबदेह ठहराया जाता है।

वैसे तो समिति की रिपोर्ट पर यह आरोप लगाया जा सकता है कि इसमें प्रबन्धन सम्बन्धी जो सिफारिशें की गई हैं वे अत्यधिक पर्यवेक्षी और नियंत्रण आधारित हैं। लेकिन यह स्पष्ट है कि समिति उस भ्रष्टाचार और राजनीतिक हस्तक्षेप को अच्छी तरह से पहचानती है जिसे तंत्र के सभी स्तरों पर देखा जा सकता है और समिति इसे जितना हो सके उतना कम करना चाहती है। मानव संसाधन विकास मंत्रालय की प्रारूप रिपोर्ट में इस भय या समिति के निष्कर्षों का कोई जिक्र नहीं है - दरअसल यह रिपोर्ट समिति की रिपोर्ट का बिल्कुल भी उल्लेख नहीं करती। ड्राफ्ट रिपोर्ट इस बात को दोहराती है कि विद्यालयी शिक्षा की गुणवत्ता में सुधार की आवश्यकता है। रिपोर्ट के अनुसार सरकारी तंत्र में स्कूल की 'कथित' विफलता में योगदान करने वाले कारक इस प्रकार से हैं - ऐसे विद्यालयों की एक बड़े अनुपात में मौजूदगी जो विद्यालयों के लिए निर्धारित मानदण्डों और मानकों के अनुरूप नहीं हैं; विद्यार्थी और शिक्षक अनुपस्थिति; शिक्षकों के अभिप्रेरण और प्रशिक्षण में गम्भीर फासलों के परिणामस्वरूप शिक्षक की गुणवत्ता और कार्य-सम्पादन में कमी आना; शिक्षा के क्षेत्र में सूचना और संचार प्रौद्योगिकी का उपयोग करने में धीमी प्रगति; दोयम कार्मिक प्रबन्धन, कार्य-सम्पादन की निगरानी और पर्यवेक्षण पर अपर्याप्त ध्यान आदि" (पृष्ठ 8)। नीति का प्रारूप प्रशासनिक प्रक्रियाओं में आई.सी.टी. के उपयोग के माध्यम से इनका समाधान करना चाहता है। वह शिक्षकों व प्रधानाचार्यों के लिए अनिवार्य प्रशिक्षण की आवश्यकता को दोहराते हुए एक बार फिर वही बात कहता है कि "अनुपस्थित शिक्षकों और प्रधानाचार्यों के खिलाफ अनुशासनात्मक कार्यवाही करने के लिए एस.एम.सी. को सशक्त बनाना चाहिए।" इसके अलावा विद्यालय के प्रशिक्षित प्रधानाचार्यों के एक समर्पित संवर्ग (कैडर) वाले सुझाव को भी प्रारूप समिति स्वीकार करती है (हालाँकि य़ह अस्पष्ट है कि ऐसे प्रशिक्षण की प्रकृति कैसी होगी)।

तंत्र में विश्वास की जो कमी है, उस मौलिक मुद्दे को नीति प्रारूप सम्बोधित नहीं करता (जिसे समिति की रिपोर्ट में स्पष्ट रूप से पहचाना गया था)। शिक्षा तंत्र जिस संस्थागत वैधता की कमी की समस्या का सामना कर रहा है, यह प्रारूप उसे अनदेखा करता है और शिक्षा से मिली उन सीखों को सम्मिलित नहीं करता या उन पर विचार नहीं करता जो इस बात का स्पष्ट निर्देश देते हैं कि विद्यालय व्यवस्था में बदलाव और शैक्षिक सुधार वास्तव में कैसे होते हैं। शिक्षा तंत्र में शिक्षक की मौलिक नैतिक भूमिका, पहचान और स्वायत्तता को सम्बोधित नहीं किया गया है। शिक्षक प्रशिक्षण की बात की गई है लेकिन इस बात पर ध्यान नहीं दिया गया है कि एक पेशे के रूप में शिक्षण सम्बन्धी और एक जटिल क्षेत्र में शिक्षकों की पेशेवर के रूप में कार्य करने सम्बन्धी धारणा क्या है। प्रारूप रिपोर्ट की सिफारिशें यह संकेतित करती हैं कि शिक्षक प्रबन्धन के मुद्दे को सतही तौर पर लिया गया है बजाय इसके कि शिक्षक पेशेवर विकास को एक प्रमुख मुद्दा माना जाए। शिक्षक शिक्षा, दक्षता और विद्यालय प्रशासन को सुदृढ़ बनाना जरूरी है। दुनिया भर से मिलने वाले साक्ष्य यह सुझाव देते हैं कि ऐसा तभी हो सकता है जब विद्यालय सन्दर्भ के अनुरूप और बच्चों के लिए सार्थक निर्णय लेने में सक्षम हों। साथ ही शिक्षकों को यह महसूस हो कि सभी बच्चों के अधिगम को सुनिश्चित करने के लिए उनके द्वारा किए गए प्रयासों को समर्थन मिल रहा है। इसके लिए जिन बातों की आवश्यकता है वे हैं - शिक्षक और विद्यालय की स्वायत्तता, विद्यालय के हितधारकों के बीच एक साझा विजन का विकास, विद्यालय की एक ऐसी मजबूत संस्कृति का विकास जो अधिगम और सहयोगी कार्य पद्धतियों को प्रोत्साहित करे और जिसमें विद्यालय के बारे में

निर्णय लेते समय सभी हितधारकों को शामिल किया जाता हो। प्रारूप रिपोर्ट में शिक्षक स्वायत्तता और शिक्षकों के कार्य सम्पादन व विद्यार्थी अधिगम के बीच के उन सम्बन्धों का कोई उल्लेख नहीं है जिन्हें विकसित करने का प्रयास समिति कर रही थी; यह बात जटिल तो थी लेकिन प्रारूप रिपोर्ट में इसे पूरी तरह से अनदेखा कर दिया गया है। इसे देखकर लगता है कि मंत्रालय खुद इस बात को स्वीकार करता है कि शिक्षक प्रबन्धन प्रक्रियाएँ मजबूत करने के बारे में रिपोर्ट में जो सिफारिशें की गई हैं, जरूरी नहीं कि उनसे बच्चों के अधिगम स्तर में विद्यालयों की गुणवत्ता में सुधार होगा।

प्रबन्धन और अभिशासन सम्बन्धी अपनी विशिष्ट सिफारिशों में यह रिपोर्ट शैक्षिक लक्ष्यों व उद्देश्यों, शिक्षण की जटिलता और शिक्षकों के कार्य सम्पादन के लिए आवश्यक समर्थन की मूलभूत समझ से विचलित हो गई है। यह राजनीतिक शक्ति और हस्तक्षेप जैसे उन मुद्दों की उपेक्षा करती है जिनसे शिक्षा तंत्र त्रस्त है, साथ ही इन मूलभूत मुद्दों को हल करने का कोई प्रयास भी नहीं किया गया है जिनके चलते सुधार के लिए की गई कोई भी पहल सफल नहीं हो पाएगी। इन बड़े फासलों के कारण यह देख पाना मुश्किल है कि पदानुक्रम के भीतर अतिरिक्त पर्यवेक्षी और नियामक शक्तियाँ या पारदर्शी निर्णय लेने के लिए आई.सी.टी. में विश्वास करने से विद्यार्थी अधिगम या देश के विद्यालयों में शिक्षा की गुणवत्ता में कोई भी सुधार हो पाएगा।

References :

1. Aucoin, P. (1995). The New Public Management: Canada in comparative perspective. Montreal: Institute for Research and Public Policy.
2. Boston, J., Martin, J., Pallot, J., & Walsh, P. (1996). Public management: the New Zealand model. Auckland: Oxford University Press
3. Buschor, E. (1994). Introduction: from advanced public accounting via performance measurement to New Public Management. In: E. Buschor, & K. Schedler, Perspectives on performance measurement and public sector accounting (pp. vii–xviii). Bern: Haupt
4. Rowen (1990) Commitment and Control: Alternative Strategies for the Organizational Design of Schools, Review of Research in Education, Vol. 16 (1990), pp. 353-389.
4. Some inputs for Draft National Education Policy 2016, Ministry of Human Resource Development, Government of India.
5. Subramanian, T. R Committee (2016) Report of the Committee for Evolution of the New Education Policy, Ministry of Human Resource Development, National Policy of Education 2016, April.

सुजाता राव विद्यालय नेतृत्व, विद्यालय सुधार और शैक्षिक परिवर्तन के क्षेत्र में कार्यरत हैं। वे विद्यालयों एवं गैर सरकारी संगठनों के साथ इसी क्षेत्र में कार्य करती हैं। सुजाता अज़ीम प्रेमजी विश्वविद्यालय और इण्डियन स्कूल ऑफ मैनेजमेंट में पढ़ाती हैं। उनसे sujatha.rao@apu.edu.in पर सम्पर्क किया जा सकता है। **अनुवाद : नलिनी रावल**